Chapitre XVI

La fonction redistributive des prestations familiales conditionnées par les ressources

PRESENTATION

La mise sous condition de ressources d'une partie des prestations familiales a compté parmi les évolutions majeures du système de protection sociale à partir des années 1970 en assignant pour finalité à la politique familiale, au-delà de son objectif traditionnel de compensation des différences de niveau de vie entre familles sans enfants et familles avec enfants, de contribuer à la diminution des écarts de revenus entre les familles avec enfants.

La Cour s'est attachée à apprécier la portée en termes de redistribution de revenus, encore appelée « redistribution verticale », des prestations sous conditions de ressources liées à l'enfance. Les aides au logement, spécifiques et financées seulement partiellement par la sécurité sociale, ne font pas partie du champ de l'enquête, sans nullement méconnaître la grande diversité des objectifs qu'elles peuvent poursuivre par ailleurs. Elle a entendu en effet éclairer un aspect particulier de la politique familiale, portant le plus expressément sa finalité sociale, en cherchant à mesurer l'apport propre à cet égard de cet ensemble d'allocations à la réduction des inégalités de revenus.

Leur fonction redistributive est en effet généralement appréciée dans le cadre d'une analyse globale des effets combinés sur les ressources et le niveau de vie des familles des différents instruments de la politique familiale -prestations sociales et aides fiscales-, au détriment d'une approche plus spécifique du rôle joué par ces prestations à l'importance grandissante.

La Cour a analysé ainsi le fort dynamisme des prestations familiales conditionnées par les ressources qui leur a fait atteindre en 2010 un montant total de 13,3 Md€ et mis en lumière leur caractère particulièrement composite (I). Elle en a examiné ensuite les effets en termes de réduction des inégalités de revenus, qui, sous les modalités actuelles, s'avèrent limités et font apparaître l'existence de réelles marges de redéploiement (II).

I - Des prestations à la place grandissante et sans cohérence d'ensemble

A – Un dispositif de prestations familiales particulièrement complexe

1 – Trois ensembles distincts selon le mode de prise en compte des ressources

La politique familiale poursuit des objectifs multiples, ainsi que le souligne le Haut conseil de la famille[431]: soutenir la natalité, compenser les charges de famille, contribuer à la lutte contre la pauvreté, faciliter une bonne articulation de la vie professionnelle, de la vie familiale, de la vie personnelle et de la vie sociale, aider à la prise en charge des jeunes adultes. Cette diversité se traduit par un nombre de prestations qui demeure élevé malgré de multiples tentatives de simplification. Même si chacune peut poursuivre simultanément plusieurs finalités, elles peuvent cependant être regroupées en trois sous-ensembles :

- un premier bloc comprend les prestations dont le montant ne dépend pas d'une condition de ressources (prestations universelles). Elles visent principalement un objectif de redistribution horizontale[432] ; il s'agit essentiellement des allocations familiales (AF), de l'allocation de soutien familial [433] , de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et du complément de libre choix d'activité (CLCA) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ;
- un deuxième bloc comprend les prestations soumises à une condition de ressources du foyer allocataire et a notamment vocation à soutenir spécifiquement les familles modestes auxquelles elles apportent une

431. Avis du 13 janvier 2011 L'architecture de la politique familiale, éléments de problématique.

432 . D'après le rapport du conseil des prélèvements obligatoires (CPO), « Prélèvements obligatoires sur le ménages, progressivité et effets redistributifs », mai 2011, l'analyse de la redistribution dans sa dimension horizontale consiste à examiner la façon dont le prélèvement (ou la dépense) opèrent, pour un niveau de revenu donné, selon un axe horizontal, des transferts en fonction du type de ménages, du nombre d'enfants, de l'existence de handicaps, ou éventuellement d'autres caractéristiques.

433. L'allocation de soutien familial (ASF) est une prestation destinée aux personnes élevant seules leurs enfants et versée lorsque l'un des conjoints se soustrait à son obligation d'entretien de l'enfant (généralement le versement d'une pension), ainsi qu'aux enfants orphelins ou dont la filiation n'est pas établie pour l'un des parents.

aide accrue (redistribution verticale [434]) ; appartiennent à cette catégorie le complément familial (CF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS), les primes de naissance ou d'adoption (PN) et l'allocation de base (AB) de la PAJE[435] ;

- un troisième bloc comprend les prestations dont le montant est modulé selon les ressources du foyer allocataire et s'inscrit plus particulièrement dans la recherche de la facilitation de la vie familiale et de la vie professionnelle ; il s'agit des prestations de garde des enfants constituées des compléments de mode de garde (CMG assistante maternelle, salarié à domicile et structure) de la PAJE.

Ce dispositif se révèle particulièrement complexe. Des réformes -comme la création de la prestation d'accueil du jeune enfant en 2004 (PAJE)[436]- ont cherché à donner une lisibilité accrue au dispositif, mais le résultat n'est que partiellement atteint : ainsi, la PAJE comprend quatre composantes réparties dans chacun des trois sous-ensembles évoqués ci-dessus.

2 – Une forte dynamique des prestations conditionnées par les ressources

La juxtaposition des objectifs assignés à la politique familiale, notamment l'aide aux familles modestes puis, au début des années 2000, l'aide à la petite enfance et le soutien du travail des femmes grâce à un effort accru en faveur de la garde d'enfants, s'est traduite par la croissance de l'ensemble formé par les prestations conditionnées par les

434 . D'après le conseil des prélèvements obligatoires, op. cit., l'analyse de la redistribution dans sa dimension verticale, c'est-à-dire par rapport au revenu (voire au patrimoine), consiste à appréhender la façon dont le prélèvement ou le transfert modifie la répartition initiale des revenus (voire des patrimoines).

435. L'allocation journalière de présence parentale (AJPP) n'a pas été étudiée en raison de son caractère spécifique et des faibles montants en cause.

436. La création de la PAJE a substitué à :

– l'allocation parentale d'éducation (APE) : le complément de libre choix d'activité (CLCA) et le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) ;

– l'allocation pour jeune enfant (APJE) et à l'allocation d'adoption (AAD) : les primes à la naissance et à l'adoption (PN) et l'allocation de base (AB) ;

– l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) : le complément mode de garde assistante maternelle ;

– l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) : le complément mode de garde à domicile.

En outre, la PAJE a vu la création du complément mode de garde-structure dans le cas du recours aux services d'une entreprise ou d'une association.

ressources. Cependant, cette progression a été inégalement dynamique selon les types de prestations en raison de l'évolution de la composition des familles ou sous l'effet des mécanismes d'indexation (cf. infra), mais aussi du fait des inflexions qui ont pu être apportées à leur architecture d'ensemble : ainsi notamment de l'introduction en 1998 d'un critère de modulation des prestations en fonction des ressources pour l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), puis en 2001 pour l'allocation pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA).

Alors que le nombre des familles bénéficiaires des allocations familiales (non conditionnées par les ressources) a progressé sur les dix dernières années d'environ un demi-point par an en raison de la remontée de la natalité, l'évolution de celui des familles percevant des prestations conditionnées par les ressources a été très variable comme le fait apparaître le tableau ci-après.

Nombre de familles bénéficiaires des principales prestations depuis 2000 (effectifs en milliers au 31 décembre, évolutions)

	2000 (1)	2005 (2)	Variation 2000-2005 en %	2010 (4)	Variation 2005-2010 en %
Allocations familiales	4 709	4 839	+2,8	4 920	+1,7
Complément familial (CF)	960	899	-6,4	863	-4,0
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	3 185	3 075	-3,5	3 022	-1,7
PAJE-PN : Prime à la naissance ou à l'adoption – (APJE courte avant 2004)	428 (1)	56 (2)	-	54 (2)	-3,6
PAJE-AB : Allocation de base - (APJE longue avant 2004)	1 076	1 332	+23,8	1 944	+45,9
PAJE-CMG : Complément mode de garde – assistante maternelle – (AFEAMA avant 2004)	566	687	+21,4	744	+8,3
PAJE-CMG : Complément mode de garde – garde à domicile – (AGED avant 2004)	62	56	-9,7	67	+19,6

(1) L'APJE courte était répartie sur plusieurs mois alors que la prime à la naissance est versée en une fois ; les séries ne sont donc pas comparables.

(2) Chiffres pour les seuls mois de décembre 2005 et 2010

Bénéficiaires tous régimes, France entière.

Source : DREES.

Ainsi notamment :

- le nombre de bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire a connu une baisse due notamment à l'évolution des plafonds d'attribution qui a été inférieure à celle des salaires ;

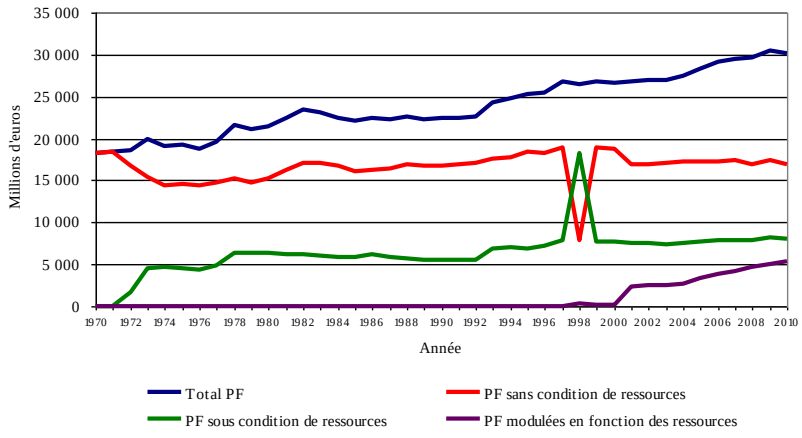
- le complément familial qui concernait près d'un million de familles de trois enfants ou plus en 2000 s'est érodé progressivement compte tenu de la diminution des familles nombreuses et de l'indexation des plafonds d'attribution inférieure aux salaires. Il ne concerne plus que 863 000 familles, soit une minorité de l'ensemble des familles ;
- s'agissant de la PAJE, sa substitution aux prestations antérieures s'est traduite tout au long de cette décennie par un important accroissement du nombre de bénéficiaires du fait en particulier du fort relèvement des plafonds de ressources qui a accompagné sa création et de l'attractivité du complément de mode de garde qui en est la composante la plus importante.

S'agissant des montants de prestations versées, les constats sont également contrastés.

Sur longue période (1970-2010) et en euros constants 2010, si l'ensemble des prestations familiales, qui sont passées de 18,2 Md€ en 1970 à 30,2 Md€ en 2010, a augmenté de +66 %, soit un taux de croissance moyen annuel de 1,3 %, leur part dans le PIB a diminué en passant de 2,3 % à 1,6 %.

Les prestations sans condition de ressources, qui sont revenues durant la même période de 18,2 Md€ à 16,9Md€, ont baissé de 7 % et ne représentent plus que 0,9 % du PIB (contre 2,3 % en 1970) tandis que les prestations conditionnées par les ressources atteignent 0,7 % du PIB (0 % en 1970).

Evolution des prestations familiales en euros constants (2010)



Nota : la rupture de 1998 correspond à la mise sous condition de ressources des allocations familiales pendant quelques mois.

Source : Cour des comptes

Sur les dix dernières années, dans un ensemble de prestations familiales en augmentation de 13,5 % en euros constants 2010 (26,6 Md€ en 2000, 30,2 Md€ en 2010), l'évolution la plus marquante a été la forte croissance des prestations modulées. Elles sont passées en effet de 0,1 Md€ en 2000 à 5,3 Md€ en 2010, du fait notamment de la transformation en 2001 de l'AFEAMA de prestation sans condition de ressources en prestation modulée (pour un montant de 1,9 Md€).

Les prestations familiales sous condition de ressources *stricto sensu* sont restées quant à elles quasiment stables (7,6 Md€ en 2000, 8,0 Md€ en 2010), mais leur poids relatif a baissé de deux points.

Dans le même temps, les prestations familiales sans condition de ressources (c'est-à-dire principalement les allocations familiales) ont diminué de 10,2 % en passant de 18,8 Md€ en 2000 à 16,9 Md€ en 2010, alors même que d'après l'INSEE, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, le nombre des jeunes de moins de 18 ans s'est stabilisé autour de 13,5 millions en France métropolitaine, ce qui traduit l'importance des mutations intervenues dans la composition des familles[437].

Au total, les prestations avec conditions de ressources ou modulées en fonction des ressources ont représenté, en 2010, 44 % du volume des prestations familiales contre 29 % en 2000.

B – Un ensemble disparate

1 – Des prestations qui répondent à des problématiques spécifiques sans vision d'ensemble

Les différentes prestations conditionnées par les ressources répondent à des objectifs très différents, qu'il s'agisse de la prise en compte des dépenses liées à la petite enfance (prime à la naissance et allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant) ou à la scolarisation (allocation de rentrée scolaire), de l'aide aux familles nombreuses (complément familial) ou de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale (complément mode garde de la prestation d'accueil). De ce fait, elles obéissent à des règles d'attribution chaque fois spécifiques et souvent fortement évolutives en fonction des priorités que s'assignent les pouvoirs publics.

437. Ces mutations s'expliquent notamment par la baisse du nombre de familles nombreuses et l'augmentation des familles monoparentales n'ayant qu'un enfant, qui ne bénéficient pas des allocations familiales.

Ainsi l'allocation de rentrée scolaire, servie aux familles avec des enfants d'âge scolaire, quel que soit le nombre d'enfants, concerne un nombre de bénéficiaires élevé pour une masse financière relativement faible (1,4 Md€) : la prestation moyenne, versée une fois par an, est de 493 €. La majoration annoncée de 25% de son montant représentera pour la branche famille un effort financier supplémentaire de 0,4 Md€.

Le complément familial est une prestation versée mensuellement qui vise pour sa part à aider les familles nombreuses : il est attribué au 3ème enfant dès lors qu'ils sont tous âgés de trois ans ou plus et jusqu'à 21 ans. Le montant moyen annuel par famille s'élève à 1 922 €.

Pour ce qui est de l'aide à la petite enfance, la prestation d'accueil du jeune enfant, entrée en vigueur au 1er janvier 2004, qui apparaît sans unité réelle, est fortement généreuse. La prime de naissance comme l'allocation de base sont servies sous condition de ressources mais le plafond a été très fortement revalorisé, de 37 %, par rapport à celui appliqué pour l'ouverture de droit à l'allocation pour jeune enfant, dont la PAJE a pris la suite, de manière que les nouvelles prestations soient versées à 200 000 familles supplémentaires et bénéficient à près de 90 % des familles accueillant un enfant.

La mise en place de la PAJE (en substitution des dispositifs antérieurs) s'est accompagnée en outre de la création de compléments de libre choix du mode de garde (CMG assistante maternelle / CMG garde à domicile et CMG structure) en vue de faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, avec par rapport aux prestations antérieures une très sensible augmentation des niveaux de ressources pris en compte et des montants de rémunération pris en charge.

En comparaison, les prestations sans condition de ressources apparaissent beaucoup plus stables et simples dans leur définition et de ce fait d'autant plus lisibles pour les familles que les modalités d'attribution des prestations conditionnées par les ressources sont au contraire d'une réelle complexité.

2 – Des plafonds de ressources très différents et un positionnement particulier du CMG à cet égard

Les plafonds de ressources[438] et les barèmes des prestations sont marqués par une hétérogénéité extrêmement forte comme le fait apparaître le tableau ci-après.

Les plafonds des prestations conditionnées par les ressources sont de fait le reflet d'un ciblage plus ou moins accentué, sans cohérence d'ensemble et présentent une très grande dispersion. Par exemple, ils s'étalent de 23 200 € pour l'ARS à 45 068 € pour l'AB et la PN de la PAJE, dans le cas d'un couple biactif avec un enfant. Leur fixation n'obéit à aucune règle commune : ainsi, la majoration des plafonds en cas de monoparentalité ne s'applique pas à toutes les prestations et notamment pas à l'ARS.

A cet égard, le positionnement du CMG est très particulier : il s'agit d'une prestation dont le montant est certes modulé selon les ressources de la famille (avec trois tranches dont les limites varient en fonction du nombre d'enfants) mais dont toutes les familles peuvent bénéficier quel que soit leur niveau de revenu. Ainsi, dans la tranche supérieure, une famille touchant 20 000 € par mois a droit au CMG, d'un montant pour un enfant de moins de trois ans de 171 €[439] (ou 342 € pour deux enfants), montant au demeurant égal à celui dont bénéficie une famille dont le revenu est situé au bas de la même tranche (4 200 € de revenu mensuel).

Indépendamment même du caractère ponctuel de certaines d'entre elles, le montant des prestations, déterminé en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), n'obéit pas davantage à une approche homogène du coût de l'enfant.

438. Le plafond de ressources est le niveau de ressources au-delà duquel la prestation n'est plus versée. Pour l'ARS et le CF qui sont deux prestations différentielles, les familles peuvent percevoir partiellement ces prestations avec des revenus supérieurs au plafond.

439. Ces montants s'appliquent jusqu'à trois ans et sont diminués de moitié de trois à six ans. Cette prestation est versée jusqu'à l'âge de six ans.

Plafonds et barèmes des prestations familiales conditionnées par les ressources au 1er avril 2012

Intitulé Date de création Codification	Condition de ressources	Plafonds		Barèmes (en % de la BMAF)	
		Niveau	Remarques	Niveau	Remarques
Allocation de rentrée scolaire Loi du 16 juillet 1974 Art. L. 543-1 et 2	Oui	23 200 € pour un enfant + 5 354 € par enfant supplémentaire	Allocation différentielle si léger dépassement du plafond	89,72 % (356,20 €) à 97,95 % (388,87 €) suivant l'âge de l'enfant[440]	De 6 à 18 ans
Complément familial Loi du 12 juillet 1977 Art. L. 522-1 et 2	Oui	35 848 € pour un couple de 3 enfants avec un seul revenu et 43 853 € pour le même couple avec 2 revenus ou isolement	Allocation différentielle si léger dépassement du plafond + 8 005 € si bi-activité ou isolement	41,65 % soit 165,35 €	Au 3ème enfant dès lors qu'ils sont tous âgés de 3 ans ou plus et jusqu'à 21 ans Si naissance d'un 4ème enfant perte du CF (AB de la PAJE)
PAJE prime à la naissance ou à l'adoption LFSS 2004 Art. L 531-2	Oui	34 103 € pour un couple avec 1 revenu et 1 enfant et 60 074 € pour un couple avec 2 revenus et 3 enfants	8 185 € par enfant supplémentaire + 10 965 € si bi-activité ou isolement	229,75 % soit 912,12 € en cas de naissance, 459,50 % soit 1 824,25€ en cas d'adoption Majoration pour parents isolés	Versée au 7ème mois de grossesse
PAJE allocation de base LFSS 2004 Art. L 531-3	Oui	34 103 € pour un couple avec 1 revenu et 1 enfant et 60 074 € pour un couple avec 2 revenus et 3 enfants	8 185 € par enfant supplémentaire + 10 965 € si bi-activité ou isolement	45,95 % soit 182,43 €	Non cumulable avec le CF Cumulable avec AJPP et ASF, AF, CLCA, CMG
PAJE complément de libre choix du mode de garde LFSS 2004 Art. L 531- 5 à 9[441]	Modulation du montant de la prestation en fonction du niveau de revenu	deux seuils de revenus par enfant, définissant trois tranches (par exemple pour 1 enfant : une tranche inférieure à 20 281 €, une tranche de 20 281 € à 45 068 € et une tranche supérieure à 45 068 € sans plafond)	Pour une famille de 4 enfants, la 3ème tranche a pour seuil 68 259 € sans plafond	Dépend du revenu, de l'âge de l'enfant, du mode d'emploi de l'AM ou de la garde à domicile, des horaires de travail des parents	Prise en charge cotisations (totale pour AM ou partielle pour GAD) et salaire (partielle : minimum de reste à charge de 15 %) Non cumulable avec un CLCA taux plein

Source : CNAF

440. L'ARS est versée annuellement en une seule fois. Montants à la rentrée 2012.
441. Le décret n° 2012-666 du 4 mai 2012 a notamment majoré de 40 % le barème de ressources applicable aux familles monoparentales.

Il résulte de ces disparités très marquées un nombre de bénéficiaires et une dépense annuelle par bénéficiaire qui se situent dans un rapport de un à quatre pour le nombre de bénéficiaires et de un à quinze pour la dépense.

Nombre de familles bénéficiaires et masse financière par prestation en 2010 en France métropolitaine

Prestation	Nombres de bénéficiaires (en milliers)	Montant total (en M€)	Dépense annuelle moyenne par bénéficiaire (en €)
PN de la PAJE	707	629	890
AB de la PAJE	1 870	4 065	2 174
CF	829	1 594	1 922
ARS	2 850	1 406	493
CMG	828	5 262	6 400 (estimation)

Source : CNAF, Cour des comptes. Les données relatives aux bénéficiaires divergent de celles du premier tableau de ce chapitre car elles concernent uniquement la métropole, tous régimes.

3 – Des mécanismes de revalorisation inégalement protecteurs

Les prestations conditionnées par les ressources sont, pour leur quasi-totalité, revalorisées en fonction de l'inflation comme l'ensemble des prestations familiales depuis 1995 (loi Veil du 25 juillet 1994, pérennisée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000). Ce mode d'indexation, s'il maintient le pouvoir d'achat des prestations, n'empêche pas un décrochage du niveau de vie des familles, notamment des allocataires modestes, par rapport à l'évolution générale des salaires. L'indexation des plafonds sur les prix peut aussi faire progressivement sortir du bénéfice des prestations des familles qui y avaient initialement droit.

Il en va très différemment du complément mode de garde dont l'évolution est corrélée, outre les ressources des bénéficiaires et la progression du recours aux modes de garde y ouvrant droit, à celle, très dynamique, de la rémunération des assistantes maternelles ainsi que des cotisations sociales y afférentes. La progression du salaire des assistantes maternelles, depuis la création de cette prestation a été de 29 %[442], alors que l'indice des prix sur la période (2005-2011) a augmenté de 12%.

Plus généralement, ces mécanismes de revalorisation jouent de manière importante sur les projections à long terme de l'évolution des

442. Calculs Cour à partir de chiffres ACOSS.

différentes catégories de prestations, comme le montrent celles réalisées[443] par le haut conseil de la famille.

La structure des prestations familiales à horizon 2025

Sous l'hypothèse du scénario macro-économique retenu par le Conseil d'orientation des retraites (croissance de 1,5 % par an et taux de chômage diminuant jusqu'à 4,5 %) et d'une stabilisation de la natalité, la structure des dépenses de la branche famille serait profondément modifiée. Les prestations sous condition de ressources enregistreraient une baisse sensible, tandis que les prestations modulées en fonction des ressources continueraient de croître fortement (+27 %), en raison d'une demande en hausse et de l'évolution des rémunérations et des cotisations

Evolution des dépenses de prestation sous condition ou modulées en fonction des ressources (France métropolitaine et DOM)

Métropole + DOM	2010	2025 (euros 2009)	Evolution 2010 - 2025	Moyenne annuelle 2010 – 2025
CF	1 605	1 370	-15 %	-1,0 %
PN PAJE	648	562	-13 %	-0,9 %
AB PAJE	4 209	3 661	-13 %	-0,9 %
CMG PAJE	5 116	6 482	+27 %	+1,6 %
dont prise en charge de cotisations	*2 796*	*3 798*	*+36 %*	*+2,1 %*
dont rémunérations prises en charge	*2 320*	*2 683*	*+16 %*	*+1,0 %*

Nota : les projections relatives à l'ARS, n'ont pas été reprises compte tenu de la décision récente de revaloriser la prestation de 25 %, dont les effets n'ont pas pu être pris en compte dans ces projections qui datent de 2010.

Source : HCF

Le Haut conseil de la famille a considéré que le risque d'une érosion de la politique familiale constituait un scénario plausible, ayant notamment comme conséquences une baisse du niveau de vie relatif des familles, d'autant plus que les prestations comptent pour une part importante de leurs ressources, principalement les familles nombreuses et les plus modestes et un accroissement de la pauvreté des familles et des enfants.

*
* *

Conçues comme des dispositifs indépendants, vecteurs de priorités à la fois spécifiques et disparates, les prestations conditionnées par les ressources n'apparaissent pas répondre à une vision cohérente autre que

443. Projection de la situation financière de la branche famille à l'horizon 2025, septembre 2010.

la logique de redistribution verticale, qui est en réalité leur seul facteur d'unité. C'est ainsi principalement à cette aune que doit être mesuré leur apport d'ensemble.

II - Des effets de réduction des inégalités de revenus peu marqués

Du point de vue de la redistribution verticale des revenus, les prestations sous conditions de ressources stricto sensu (allocation de base et prime à la naissance de la PAJE, complément familial et allocation de rentrée scolaire) n'ont que des effets relativement limités alors que les prestations modulées en fonction des ressources (compléments de mode de garde de la PAJE), qui répondent à des objectifs de conciliation de vie familiale et professionnelle, bénéficient relativement plus aux familles aisées. Au total, les prestations familiales conditionnées ou modulées en fonction des ressources jouent un rôle relativement peu marqué dans la réduction des inégalités.

A – Les effets limités des prestations conditionnées stricto sensu par les ressources

1 – Un ciblage très variable selon les prestations

L'analyse du taux d'exclusion des prestations, c'est-à-dire le pourcentage de familles éligibles[444] mais disposant de ressources trop élevées pour bénéficier de la prestation, montre de fortes différences d'une prestation à l'autre comme le fait apparaître le tableau suivant.

444. Une famille éligible est celle qui présente les caractéristiques de composition familiale requises pour l'attribution de la prestation.

Taux d'exclusion des prestations conditionnées stricto sensu par les ressources

Allocation	Taux de ménages exclus à cause du seul critère de revenu	Coût de la suppression des conditions de ressources (en Md€)
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	52 %	1,3
Complément familial (CF)	24 %	0,5
Allocation de base PAJE (AB PAJE)	14 %	0,7

Source : Calculs DREES, enquête revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009)

Au total, en moyenne, le taux d'exclusion s'établit à 34 %[445], ce qui atteste d'une sélectivité globalement modérée. La suppression de toute condition de ressources sur l'ARS, le CF et l'AB de la PAJE majorerait selon la DREES le montant de la dépense de 2,5 Md€, ce qui témoigne que les conditions de ressources n'éliminent qu'une minorité de familles.

L'allocation de base de la PAJE apparaît quasi universelle. Comme le fait apparaître le tableau ci-après, la répartition par déciles de niveau de vie des familles bénéficiaires[446] de cette allocation est à peu près identique à la répartition de l'ensemble des familles par décile de niveau de vie - sauf pour les deux derniers déciles du fait des plafonds de

445. Haut conseil de la famille « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les quinze prochaines années - annexe 2 simulations réalisées par la DREES », avril 2011 d'après enquête revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle INES, calculs DREES.

446. Le revenu disponible du ménage est défini comme la somme des revenus d'activité perçus, des autres revenus et des prestations (allocations logement, prestations familiales, RSA et autres minima sociaux - allocation adulte handicapé, minimum vieillesse, allocation spécifique de solidarité), nette des prélèvements fiscaux directs (impôt sur le revenu y compris PPE, taxe d'habitation). Le niveau de vie est obtenu en divisant le revenu disponible par le nombre d'unités de consommation (UC) du ménage. Le nombre d'UC est obtenu en ajoutant : 1 UC pour le premier membre du ménage ; 0,5 UC pour les autres membres de plus de 14 ans ; 0,3 UC pour les autres membres de moins de 14 ans (selon un modèle OCDE repris par l'INSEE).

ressources élevés-. Or, s'agissant d'une prestation sous condition de ressources, un effet plus marqué aurait pu être attendu pour les familles des premiers déciles.

Répartition des bénéficiaires de l'allocation de base et de la prime à la naissance de la PAJE par décile de niveau de vie

En %

Décile de niveau de vie	PN de la PAJE	AB de la PAJE	Ensemble des familles
	Bénéficiaires	Bénéficiaires	
1	11	14	14
2	16	14	12
3	11	11	11
4	10	11	10
5	12	12	10
6	13	15	11
7	14	12	10
8	10	9	9
9	3	1	7
10	0	0	7
Ensemble	**100**	**100**	**100**

Source : Modèle de micro-simulation Saphir ERFS 2008, législation 2010, DG Trésor.

Ce constat amène à s'interroger sur la pertinence de la hausse du plafond de ressources qui, lors de la création de la PAJE, a permis aux familles plutôt aisées de bénéficier de son allocation de base. En outre, en cas de cessation d'activité et de recours au complément de libre choix d'activité (CLCA) -qui n'est pas une prestation sous condition de ressource- les familles qui ont des revenus supérieurs à ceux autorisant le versement de l'allocation de base voient leur complément de libre choix majoré à due concurrence : la portée de la condition de ressource est donc encore affaiblie dans ce cas. Compte tenu d'un coût de ces deux composantes de la PAJE qui dépasse 4,5 Md€, le dispositif gagnerait à être réaménagé afin de mieux définir les familles cibles, de gagner en lisibilité en termes d'objectif de redistribution et d'en diminuer la dépense.

A l'inverse, l'allocation de rentrée scolaire est une prestation très sélective car des familles modestes situées dans les plus faibles déciles n'en bénéficient pas. Comme le montre le tableau suivant, le taux des familles à composition familiale éligible effectivement bénéficiaires de l'ARS par décile de niveau de vie est inférieur (et parfois de manière marquée, notamment pour les familles des déciles 4 et 5) à celui du complément familial aujourd'hui et de l'APJE autrefois. En outre, pour les cinq premiers déciles, il est en diminution sensible entre 2003 et 2010.

Taux de familles à composition familiale éligible effectivement bénéficiaires d'une prestation familiale sous conditions de ressources en 2003 et en 2010

En %

Décile de niveau de vie	Bénéficiaires du complément familial		Bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire		Bénéficiaires de l'APJE (2003) et de l'allocation de base de la PAJE (2010)	
	2003	2010	2003	2010	2003	2010
1	100	100	99	99	99	100
2	100	100	98	95	100	100
3	100	99	93	84	100	100
4	100	97	83	61	99	100
5	94	91	55	38	97	100
6	88	73	28	19	95	99
7	63	42	10	11	88	95
8, 9, 10	10	8	2	3	30	48
Total	**79**	**75**	**53**	**49**	**76**	**85**

Source : ERF 2001 et ERFS 2008, modèles INES 2003 et 2010, DREES

2 – Des effets limités sur le revenu des familles et la réduction du taux de pauvreté

Comme le montre le tableau ci-après, les prestations familiales conditionnées par les ressources représentent une faible part du revenu disponible de leurs bénéficiaires, à l'exception des familles nombreuses. Le niveau moyen atteint 5 % du revenu disponible, mais varie de 3 % pour les personnes seules actives ayant un enfant à 14 % pour les personnes seules inactives ayant trois enfants[447].

De la même manière, le montant moyen par unité de consommation va de 34 € par mois pour une personne seule active ayant un enfant à 114 € pour une personne seule inactive ayant trois enfants, avec une moyenne mensuelle de 61 €.

447. Moyenne sur un échantillon représentatif de la population métropolitaine.

Part des prestations familiales sous condition de ressources dans le revenu disponible des bénéficiaires selon la configuration familiale

	Ensemble des prestations d'entretien sous condition de ressources		
	Montant moyen (en €/mois)	Montant moyen par unité de consommation (en €/mois)	Part dans le revenu disponible (en %)
Personne seule active 1 enfant	45	34	3
Personne seule active 2 enfants	58	35	3
Personne seule active 3 enfants ou +	223	101	9
Personne seule inactive 1 enfant	67	50	5
Personne seule inactive 2 enfants	95	59	6
Personne seule inactive 3 enfants	242	114	14
Couple inactif ou mono-actif 1 enfant	97	54	5
Couple inactif ou mono-actif 2 enfants	142	67	6
Couple inactif ou mono-actif – 3 enfants	207	83	7
Couple inactif ou mono-actif 4 enfants ou +	314	105	10
Couple biactif – 1 enfant	125	70	5
Couple biactif – 2 enfants	109	52	4
Couple biactif – 3 enfants	195	77	6
Couple biactif– 4 enfants ou +	255	86	7
Ménage complexe avec enfant	121	51	4
Ensemble des familles avec enfant(s)	**129**	**61**	**5**

Source : Modèle de micro-simulation Saphir ERFS2008, législation 2010, direction générale du Trésor.

Ce faible impact sur le revenu des familles limite les effets en termes de réduction de la pauvreté. D'après la direction générale du Trésor, les prestations familiales sous condition de ressources ne permettent qu'à près de 6 % de leurs bénéficiaires de sortir de la pauvreté[448], soit de l'ordre de 300 000 familles. Si l'allocation de base de la PAJE et le complément familial ont un impact important sur le taux de pauvreté de leurs bénéficiaires, notamment pour les familles nombreuses, en revanche, le bilan est décevant pour les personnes seules actives ou

448. Le seuil de pauvreté mensuel s'établissait en 2009 à 954 € par mois et à 964 € en 2010.

inactives ayant un ou deux enfants et les couples mono-actifs ayant également un ou deux enfants.

L'impact de ces prestations reste ainsi limité au regard du taux de pauvreté des familles, qui reste élevé comme le souligne l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Celui-ci a indiqué que le taux de pauvreté des familles monoparentales s'établissait à 30,9 % et celui des familles nombreuses à 21,2 %. En outre, le taux de pauvreté des moins de 18 ans, qui s'élevait à 17,7 % (soit 2,4 millions d'enfants) en 2009[449], après avoir baissé durant la première partie des années 2000, a augmenté d'un point depuis 2004[450].

B – Un complément de mode de garde modulé en fonction des ressources qui bénéficie principalement aux familles aisées

Ce sont les familles aisées qui bénéficient le plus du complément de mode de garde de la PAJE, cette prestation visant à compenser les dépenses liées à la garde des enfants et à faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Ainsi que le montre le tableau suivant, la masse financière perçue en prestations modulées en fonction des ressources (ce qui correspond pour l'essentiel aux dispositifs d'aides à la garde) croît généralement très fortement avec le décile de revenu par unité de consommation[451]. En 2009, les 10 % des familles les plus pauvres bénéficiaient de 120 M€ et les 10 % des familles les plus aisées de 1 053 M€.

Entre 2001 et 2009, si les écarts de prestations perçues entre le 1er et le dernier décile de niveau de vie diminuent fortement en valeur

449. Crise économique, marché du travail et pauvreté, rapport ONPES 2011-2012.

450. Evaluation à partir d'une source INSEE-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA. Par ailleurs, les premières données sur les niveaux de vie en 2010 publiées récemment par l'INSEE (INSEE première n°1412, « les niveaux de vie en 2010 », septembre 2012) font apparaître une dégradation du taux de pauvreté par rapport à 2009. Le taux de pauvreté des familles monoparentales passe de 30,9% à 32,2%, celui des enfants de moins de 18 ans connaît une très forte progression de 1,9 point à 19,6% et intéresse 2,665 millions d'enfants.

451. A la demande de la Cour, la CNAF a analysé en collaboration avec l'INSEE, sur la période 2000-2009, l'évolution en masse du montant financier des prestations versées aux familles selon leur niveau de vie. Dans cette analyse, le niveau de vie est apprécié par rapport au revenu brut par unité de consommation et non par rapport au revenu disponible.

relative (on passe d'un rapport de 1 à 19 en 2001 à un rapport de 1 à 9 en 2009), il n'en va pas de même en ce qui concerne les masses financières versées, pour lesquelles l'écart augmente de manière importante sur la période, passant de 580 M€ en 2001 à plus de 900 M€ en 2009[452].

Masses financières versées aux familles bénéficiant au moins d'une prestation modulée en fonction des ressources (CMG)

en M€ courants

Déciles de niveau de vie	2001	2005	2009
D1	33	51	120
D2	45	82	202
D3	61	91	202
D4	65	76	145
D5	66	98	173
D6	107	174	340
D7	194	340	593
D8	320	507	882
D9	418	705	1 041
D10	612	788	1 053
Total	**1 921**	**2 913**	**4 752**

Légende : les déciles sont calculés à partir du revenu brut par unité de consommation
Source : CNAF, FILEAS de 2000 à 2009, Echantillon national des allocataires de 2000 à 2009, Brochure « prestations familiales 2010 – Statistiques nationales »

Parallèlement, les montants moyens servis au titre du complément de mode de garde ont doublé depuis la mise en place de la PAJE (passant d'environ 250 € par mois à plus de 500 € par mois). Selon la direction de la sécurité sociale, parmi les familles susceptibles d'avoir recours à un mode de garde, celles constituant le 1er quartile de revenu ne sont cependant que 5 % à bénéficier de cette prestation, contre près de 60 % parmi les 25 % des ménages les plus aisés qui peuvent au surplus bénéficier le plus fortement de l'avantage fiscal lié à l'emploi d'un salarié à domicile [453], ou avec celui relatif à la garde d'enfants de moins de six ans en cas de recours à une assistante maternelle.

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, les choix de mode de garde des enfants varient suivant les revenus des familles. Dans les familles appartenant au 1er quintile de revenu, la garde des enfants par les parents est très majoritaire (91 % en 2007). Inversement, les familles

452. Ainsi, l'écart de 580 M€ en 2001 correspond à la différence entre 612 M€ de prestations au titre du dernier décile et 33 M€ au titre du premier décile.

453. Environ 10 % des bénéficiaires du complément de mode de garde recourent de fait à une garde à domicile.

appartenant au 5ème quintile de revenu ont beaucoup plus recours aux assistantes maternelles (37 % d'entre elles en 2007) ou à la garde à domicile (7 % d'entre elles en 2007). Cette étude réalisée par la DREES montre au demeurant que les autres modes de garde, notamment les crèches financées en partie par l'action sociale de la branche famille et les collectivités locales, bénéficient aussi très majoritairement aux familles aisées.

Répartition des enfants de moins de 3 ans selon leur mode de garde principal en semaine en 2007

En %

Niveau de vie du ménage	Parents	Grands-parents ou autres	Assistantes maternelles	Crèches	Ecole	Garde à domicile	Autre mode de garde	Ensemble	Part dans la population des enfants de moins de 3 ans
1er quintile	91	1	2	4	1	0	1	100	21
2ème quintile	84	2	5	5	2	0	2	100	20
3ème quintile	64	6	18	9	2	0	1	100	21
4ème quintile	44	7	29	16	2	1	1	100	19
5ème quintile	31	5	37	16	3	7	1	100	19

Source : DREES etudes et résultats, n° 678 – février 2009

C – Un rôle dans la réduction des inégalités de revenus paradoxalement inférieur à celui des prestations universelles

Le rôle des prestations familiales sous condition de ressources stricto sensu est en matière de réduction des inégalités inférieur à celui joué par les prestations familiales sans condition de ressources[454], comme le met en lumière le tableau suivant.

454. Les prestations suivantes sont retenues ici : allocations familiales (y compris majorations pour âge et allocation forfaitaire à 20 ans) et allocation de soutien familial, CLCA.

Contribution relative à la réduction des inégalités de revenus des prestations familiales sans conditions de ressources et de celles conditionnées stricto sensu par les ressources

	Indice de progressivité[455]	Masse financière (en Md€)	Contribution en % à la baisse des inégalités de revenus
Prestations	**-**	**22,7**	**100**
PF sans conditions	0,49	15,0	**60,2**
dont AF	*0,46*	*11,8*	*45,2*
PF sous conditions	0,65	7,7	**39,8**
dont PN de la PAJE	*0,49*	*0,6*	*2,2*
dont AB de la PAJE	*0,53*	*4,1*	*17,2*
dont CF	*0,78*	*1,6*	*10,2*
dont ARS	*0,89*	*1,4*	*9,7*

Source : DG Trésor, modèle de micro-simulation Saphir ERFS 2008, à législation 2010 ; calculs Cour pour la contribution à la baisse des inégalités de revenus.

Au sein des prestations liées à l'enfance, les effets de réduction des inégalités de revenus sont de fait majoritairement dus aux prestations sans condition de ressource, qui y contribuent à hauteur de 60,2 %, celles sous condition de ressources n'y contribuant que pour 39,8 %.

Cette situation apparemment paradoxale s'explique par le volume des prestations sans condition de ressources, qui est très supérieur à celui des prestations sous condition de ressources (15 Md€ pour les prestations sans condition de ressources et 7,7 Md€ pour les prestations sous condition de ressources comme le montre le tableau ci-dessus). Or l'impact d'une prestation sur la réduction des inégalités de revenus dépend de deux facteurs : son ciblage sur les ménages modestes et son poids relatif par rapport au revenu initial. Ainsi, les prestations universelles représentent une part relative du revenu initial plus élevée pour les ménages modestes.

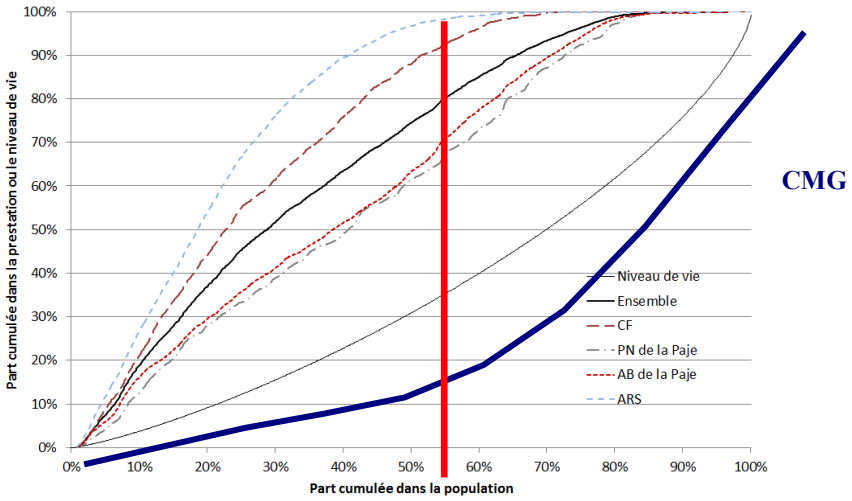
Parmi les prestations familiales sous condition de ressources l'allocation de base de la PAJE est la prestation qui contribue le plus à la réduction des inégalités de revenus. Même si elle est peu progressive par rapport au complément familial ou à l'allocation de rentrée scolaire, sa masse financière est importante (4 Md€) de sorte que pour les familles les plus modestes, elle peut atteindre près de 10% du revenu disponible. Au sein des prestations familiales, le complément familial et l'allocation de rentrée scolaire contribuent chacun à hauteur d'environ 10 % à la

455. L'indice de progressivité est d'autant plus élevé que la part de la prestation concernée dans le revenu diminue davantage à mesure que le niveau de vie initial s'accroît.

réduction des inégalités de revenus. Bien que dotés d'un indice de progressivité important (respectivement 0,78 et 0,89), leur masse financière, bien inférieure à celle de l'allocation de base de la PAJE, limite leur effet en termes de réduction des inégalités. Enfin, la prime de naissance de la PAJE ne joue qu'un faible rôle dans ce domaine.

Ce tableau n'inclut pas le complément de mode de garde de la PAJE, modulé en fonction des ressources, dont le poids financier dépasse désormais les 5 Md€ après une montée en charge très forte ces dernières années et auquel l'absence de plafonnement confère un caractère antiredistributif marqué. Comme le montre le graphique ci-après, les différentes prestations ont un impact très variable en termes de redistributivité des différentes prestations examinées.

Courbes de concentration des prestations familiales sous condition de ressources (ARS, CF, PN et AB de la PAJE) et modulées en fonction des ressources (complément de mode garde de la PAJE)[456]



Source : DG Trésor, modèle de micro-simulation Saphir ERFS 2008,à législation 2010 ; Cour des comptes pour le complément de mode de garde de la PAJE.

456. Les courbes du graphique relatives à la PAJE, à l'ARS et au CF sont construites à partir d'un classement des ménages par niveau de vie net croissant (soit le revenu net rapporté au nombre d'unité de consommation) alors que la courbe CMG est construite à partir d'un concept de niveau de vie légèrement différent fondé sur le revenu déclaré des ménages. Les différences sont de deux ordres : d'une part, une différence tenant aux revenus du patrimoine non imposables, à la CRDS et à la CSG non déductibles, d'autre part, une différence tenant aux unités de consommation considérées, la CNAF introduisant un coefficient de 0,2 supplémentaire pour les familles monoparentales. Toutefois, ces différences n'ont qu'un impact marginal et ne modifient pas le constat général.

Les 50 % des ménages les moins favorisés -qui ne représentent que 30 % des revenus- cumulent 75 % des prestations sous condition de ressources et ne perçoivent que 20 % des prestations modulées en fonction des ressources.

Par ailleurs, le tableau ci-dessous montre que les masses financières des prestations familiales sous condition de ressources -y compris les prestations modulées en fonction des ressources- ont augmenté de 73 % entre 2001 et 2009 (6 904 M€ en 2001 et 12 153 M€ en 2009).

Masses financières des prestations familiales sous condition de ressources versées aux familles (y compris les prestations modulées)

En M€ courants

Déciles de niveau de vie	2001	2005	2009
D1	1 525	1 696	1 939
D2	1 000	1 151	1 598
D3	728	800	1 076
D4	508	547	703
D5	380	455	581
D6	407	517	788
D7	528	768	1 122
D8	642	989	1 517
D9	560	1 179	1 641
D10	627	905	1 187
Total	**6 904**	**9 006**	**12 153**

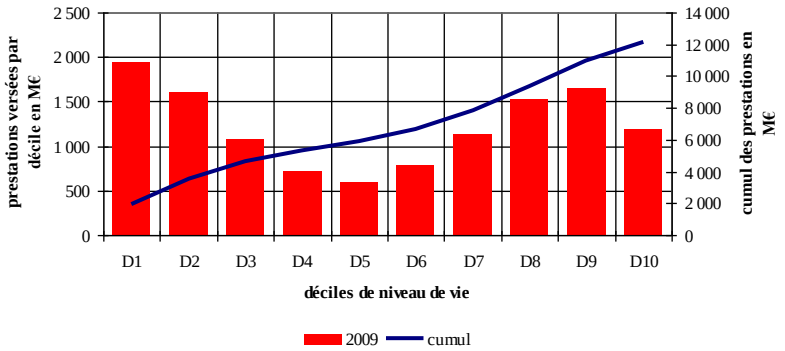
Légende : les déciles sont calculés à partir du revenu brut par unité de consommation
Source : Cour des comptes à partir des données CNAF, FILEAS de 2000 à 2009, échantillon national d'allocataires de 2000 à 2009, Brochure « prestations familiales 2010 – Statistiques nationales ».

Pour autant, une analyse de leur répartition par décile de revenu fait apparaître que les masses financières ne sont pas décroissantes en fonction du revenu et que ce phénomène s'est accentué depuis 2001. Par exemple, en 2009, la masse perçue par le neuvième décile (1 641 M€) est supérieure à celle perçue par le deuxième décile (1 598 M€) et celle perçue par le huitième décile (1 517 M€) est supérieure à celle perçue par le troisième (1 076 M€). Cela s'explique en partie par l'augmentation du montant des prestations liées au mode de garde.

Ainsi que l'illustre le graphique ci-après, la courbe des prestations sous condition de ressources par décile de niveaux de vie en 2009 présente une forme en U, traduisant une concentration relative des aides

sur les premiers et les derniers déciles. En cumul, la courbe est fortement croissante, sauf pour les déciles intermédiaires.

Répartition des prestations familiales sous condition de ressources (y compris les prestations modulées) par décile de niveau de vie et cumul en 2009



Source : Cour des Comptes à partir des données CNAF reprises dans le tableau précédent.

*
* *

Les prestations familiales conditionnées par les ressources ont ainsi globalement perdu de leur efficacité sociale. Leur importance financière accrue témoigne d'un élargissement à des catégories qui dépassent les familles les plus modestes pour bénéficier à des revenus plus élevés au service d'objectifs moins directement centrés sur la réduction des inégalités de ressources entre familles que d'autres priorités, plus larges.

Un abaissement du plafond de ressources de l'allocation de base qui est à un niveau particulièrement élevé et l'introduction d'un plafond de ressources à la tranche supérieure du complément de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant se traduirait ainsi par le dégagement de marges de manœuvre non négligeables qui pourraient être redéployées au bénéfice des familles les plus modestes sans préjudice de la nécessité de résorber le déficit de la branche famille.

Les familles appartenant au 9ème décile de niveau de vie [457]ont de fait collectivement perçu en 2009 1,6 Md€ de prestations conditionnées par les ressources, dont 1 Md€ au titre du complément de mode de garde et 0,6 Md€ au titre d'autres prestations conditionnées par les ressources. Celles situées au 10ème décile de niveau de vie ont bénéficié pour leur part d'1,2 Md€ de prestations sous condition de ressources, dont 1,1 Md€ au titre du complément de mode de garde et 0,1 Md€ pour les autres prestations familiales sous conditions de ressources. Un réexamen des paramètres de ces prestations s'impose d'autant plus que ces mêmes familles sont par ailleurs les principales bénéficiaires des aménagements de la fiscalité liés à des objectifs de politique familiale.

CONCLUSION

Au croisement de la politique familiale et de la politique de réduction des inégalités, le dispositif des prestations familiales conditionnées par les ressources constitue un ensemble disparate, sans vision globale et sans hiérarchisation des priorités.

La mise sous condition de ressources n'atteint de ce fait que partiellement l'objectif de redistribution et de diminution des inégalités qui en a été au fondement. L'absence de cohérence des plafonds de ressources, le défaut d'harmonisation de la prise en compte de la taille de la famille comme de la prise en considération du coût de l'enfant attestent qu'à la préoccupation d'aider davantage les familles modestes se sont superposés progressivement d'autres objectifs d'une politique familiale aux finalités multiples.

Au-delà de la complexité qui en résulte, cette évolution interroge le principe même de la mise sous condition de ressources : quand le plafond fixé, voire l'absence de plafond pour le CMG, aboutit à un taux de sélectivité extrêmement faible, il s'agit plus d'un simple dispositif de régulation de la dépense que de la poursuite d'une finalité réellement redistributive.

Dans un contexte où la pauvreté de certaines familles avec enfants reste une réalité préoccupante et où le retour à l'équilibre de la branche famille, aux déficits désormais récurrents, doit constituer un impératif , un tel constat doit conduire à revoir l'économie d'ensemble de ces prestations et à mobiliser activement les marges de manœuvre que certaines d'entre elles comportent dans le cadre d'une réflexion plus large sur la modernisation de l'architecture et des outils de la de la politique familiale.

457. Il est précisé que les familles appartenant aux 9ème et 10ème déciles de revenu avaient en 2009 respectivement un revenu annuel moyen disponible de 52 600 € et de 91 000 €, à comparer avec un revenu disponible annuel moyen par ménage de 34 500 € et un revenu médian de 28 700 € pour l'ensemble des ménages.

RECOMMANDATION

62. Revoir l'économie d'ensemble des prestations familiales sous condition et modulées en fonction des ressources :

- *d'une part en renforçant l'objectif d'aide aux familles vulnérables ;*
- *d'autre part en réformant la prestation d'accueil du jeune enfant en ce qui concerne l'allocation de base et le complément de mode de garde de manière à cibler plus étroitement les familles bénéficiaires et en appliquant un plafond de ressources pour le bénéfice du complément de mode de garde.*